

# NGO 与全球和平安全治理

高翔(厦门大学 公共事务学院 361005)

**摘要:** 在国际舞台上, 非政府组织即 NGO, 自 20 世纪 80 年代开始崭露头角以来愈发发挥着不可小觑的作用。那么, NGO 在国际和平与安全领域中究竟有着怎样的影响? 在发挥作用的同时, 它又遭遇着哪些不可抗拒的阻碍? 本文通过对相关知识和理论的学习与分析, 以浅识并解答上述的问题。

**Abstract** in the international scene, the Non-governmental organizations is NGO, has started since the 1980s to be budding increasingly displays is affecting highly regarded. Then, actually does NGO have what kind of influence in the international peace and the security domain? During display function's, which irresistible hindrance is it encountering? This article through to the related knowledge and the theory study and the analysis, and explains the above question by the shallow knowledge.

**关键词:** NGO 和平与安全 作用 阻碍

**key word** NGO peaceful and the safe function hinders

【中图分类号】D51 【文献标识码】E【文章编号】1004-7069(2011)-10-0027-02

## 一、全球化下的和平与安全

在国际关系中, 我们不难发现, 和平与安全如影随形。“对安全的一般理解是国家在与别国的交往中保存自我的能力, 及构成该国国家属性的一些重要指标, 如领土、主权人民及自身的政治、经济体系是否能够免于外来的侵害和威胁。”[2]“和平经常与暴力的使用相对, 它指的是一种客观的状态, 或者说是安全的一种状态。”[3]然而对于安全而言, 它既涵盖了客观现实, 也包括了主观认识, 因此我们通常认为, 和平状态对于国家而言未必就是安全的。

传统意义上, 和平与安全的内涵, 几乎被国家的政治、外交、军事乃至武力直接覆盖。但是在二战之后, 随着科技的飞速发展和全球化、相互依赖程度的加深, 人们对和平与安全的认识渐渐超出了传统的范围, 形成而来一些新的认识。而冷战过后, 安全更一度成为热门话题。“与安全有关的各种政策议题频频出现在世界各国领导人的政治宣言以及国际政治学者的著述之中, 人们给安全加上诸如经济、环境、生态、粮食、共同、综合等等各种各样的限定词, 力图强化其时代感和重要性。”[2]依此, “新安全观”便孕育而生——任何一个问题都可能成为“安全”问题。这从另一个侧面反映了人类对于重大问题的危机感正在步步增加。而另一方面, 和平的概念也随之有了相应的丰富。在这个时期, 诸如消除贫困、政治压迫、种族歧视、饥饿等社会结构性的不平等都将被归入和平的范畴。至此, 全球化的和平与安全理念便产生了, 它突出地表现了对“公共问题”的关注, 在“个体安全”向“公共安全”这一传统走向新兴的理念过度的同时, 更显而易见地降低了它在国家利益中的地位。

## 二、NGO 在和平与安全领域中的作用

我们所知的是, 在和平与安全领域中, 大多数的 INGO 与一般的 NGO 在实现其自身价值上的努力实际上是大同小异的, 或通向政府、有权威的国际组织施加压力, 或同它们合作采取共同行动。通常, “这样的行为一般包括: 通过新闻媒体争取民意, 再借助民意的压力迫使政府改变其政策或行动; 游说政府或政府间国际组织的官员, 参与政府或政府间国际组织的项目规划, 提供建议和咨询, 甚至直接采取过激行动迫使政府做出让步等等。”[2]而正是在这样的行动中, 国际非政府组织对于全球和平与安全领域所产生作用恰恰表现得尽致淋漓。从国际层面、国家层面乃至个人层面, 它有着这样三种不可忽视的作用。

## 2.1 国际层面

作为国际社会中基层民主的培育土壤, INGO 的活动很大程度上缓解着国际社会的紧张局面。在国际非政府组织之前, 西方民主国家中非政府组织已经成为被人们所普遍接受的组织。在其影响日益扩大的基础上一种政治观点产生并推而广之, 即公民才是是并且应该是最终的决策者。正是这种背景下扩大化的非政府组织作用越发突显出来。在国际社会中, 通过法律或政府权威保障的政治实体是非常强大的, 个人通常而言是非常弱小的。于是国际非政府组织的天性就是对国家以及国家组成的国际体系的巨大权力予以制约, 作为公众意见与主张的载体, INGO 成为抗衡传统权威的主要力量。非政府组织通过将志趣相投的人组织到一起, 通过宣传和吸引尽可能多的人关注人类世界的安全状态, 使人们逐渐破除对传统国家全知全能的迷信, 主动地参与国家的决策以及国际关系的互动。这样的社会氛围使人们更倾向于从人而非国家的角度去思考涉及人类基本生存的重大问题, 于是, 传统的国家间关系转变为国际人民与人民的关系。在理论上, 这将有助于增强人民的民主和权利观念, 改变国际政治斗争中长期存在的“丛林法则”, 创造一个良性的国际环境。

与此相对的另一面是国际非政府组织可以作为国际组织之间的一个协调性组织。非政府组织参与国际政治是自愿的。它们来自民间, 组织机构灵活, 触角几乎无孔不入。在很多情况下, 它们往往能够先于政府或政府间国际组织发现现实中存在的问题或者潜伏的危机, 向权威机构及时反馈意见或提出解决方案, 供其采取行动时参考; 或者直接运用自己可以利用的资源参与其中。这就决定在许多政治决策中, 非政府组织往往是最重要的信息渠道。因此, 国际层面上的国际组织都以这些国际非政府组织作为沟通其他组织、政府作出决策的纽带。国际上最大的政府间组织安理会对于和平与安全问题的决策是以大量可靠的信息为基础的, 而传统上这些用以辅助决策的信息来自于媒体、当事国政府和联合国秘书处。但随着 INGO 的扩张, 这些信息源头已经绝大部分来自于非政府组织。特别是在进入 90 年代后, 联合国体系在确立议程、制定政策, 以及执行政策等方面越来越依赖非政府组织。例如联合国各类年鉴中以及日内瓦裁军会议上的大量数据和案例都来源于非政府组织的统计。许多政府在确定国防政策时也会或多或少参考有关

非政府组织的工作。

## 2.2 国家层面

国际非政府组织能够弥补政府在国内以及国际决策活动中理性决策的缺失。现代国家的政府以及政府间国际组织是高度发达的科层制官僚系统。随着国家的发展、社会需求的增多,政府的社会供给能力实际上是削弱了。为了满足来自社会的全方位的要求,政府必须提出一系列复杂的问题并找出应对的办法。在现代官僚机构中因此产生了一种被称作“理性行为模式”的决策程式,这种模式的特色在于它必须区分政策中的先后顺序,计算成本收益。但是臃肿而庞大的官僚机构导致了在决策过程中,总会有一些问题被遗忘,或因为行政流程的繁琐而得不到及时处理。由于和平与安全问题的复杂性和紧迫性,一旦出现这样的疏漏,其后果将极为惨重。譬如发生在非洲的种族仇杀,无论是联合国还是积极投身“世界和平重任”的发达国家都没有能够及时对此表现出应有的关注。和平与安全问题涉及方方面面的利益,在解决具体问题时,如果让特定的部门或者国家提出建议,它们往往要承受相当大的压力。这种时候,国际非政府组织的民间性就显出了独特的优势。和平与安全领域的非政府组织是为了解决某些紧迫问题而存在的。它受国家利益的约束相对为少,敢于提出超越国家利益、集团利益的解决全球性问题的方案。当前,在出现难以化解、相互对峙的国家利益关系的情况下,国际非政府组织经常可以不受干扰地工作。

## 2.3 个人层面

非政府组织在个人层面的影响突出体现于“民间性”上,是沟通个人与政府、国际社会的重要桥梁。国际非政府组织的成员大多是志愿人员,他们的工作热情更高,效率也比较高。即使是出于削减预算、满足公众需求、照顾社会舆论的考虑,许多政治权威也乐于同非政府组织保持良好的关系。从字面上来讲非政府组织的本意只是指不是政府的组织,其实质意思在中文里面与之最相应的是民间组织。从某些角度上来讲非政府组织可以在一定程度上表示民意,其公开宣称的使命和价值观,可以是公益性的,或者是服务于特定的人群。因此,作为非政府组织的重要特点,其民间性和自治性为民众与政府之间良好的沟通开拓出了更广阔的天地。事实上,同利益集团一样,非政府组织也时常介入政治,力图影响政府有关政策,只不过它们通过政治参与传达给政府的政策意愿的性质具有某种公益性罢了。由于非政府组织自身的非营利性特征,其活动的资金来源若仅仅依靠志愿者的主动捐助是远远不够的,而且这些组织本身的资金动员能力相当有限,而政府在动员资金方面的特殊优势使得它称为各种非政府组织财力上的主要依靠对象。

## 三、NGO 所面临的阻碍

“就像市场失灵和政府失灵一样,NGO 也会失灵,也会在实施影响的过程中受到阻碍。”<sup>[4]</sup>随着全球化进程的推进,非政府组织在全球治理中的作用也日益突出。非政府组织参与全球治理的趋势已成为客观事实,诸多学者都对非政府组织发挥出的积极作用进行了详尽的阐述,然而,要对这一现象做出清醒的认识,就必须对这个热门话题进行冷思考,看到热火朝天的公民社会运动背后存在的问题。事实上,NGO 参与全球治理的程度并不深,尤其是在和平安全领域,NGO 受到的束缚和阻碍更是不容忽视。只有客观地认识这些阻碍,才能探讨如何为实现真正的全球治理创造良好的环境。

合法性问题,合法性身份是 NGO 参与全球安全治理的前提条件。许多致力于和平与安全的非政府组织不得不经常通过抗议与示威游行来对政府与政府间国际组织施加影响,因为政府与政府间国际组织不愿意给予它们合法的参政议政的地位。即使在人道主义援助的过程中,非政府组织的中立立场也并没有被所有政府所承认。

国际决策的壁垒,参与国际决策是 NGO 参与治理全球安全问题的主要途径。非政府组织能对决策过程产生重大的影响是摆在非政府组织面前的另一个难题。这种影响的大小取决于非政府组织与政府之间的协商。虽然政府有时也会通过建立咨商制度来允许非政府组织参与决策过程。但是出于自己权威的考虑大部分非政府组织往往只能被允许参与政府非正式的协商,在会议中也只能作为观察员,没有资格提出议题、发言或散发声明。可见,政府和政府间国际组织为决策过程设置的壁垒也是阻碍非政府组织参与全球安全治理的因素之一。

国际规则的制定问题,如果能参与国际规则的制定过程,NGO 便为自己参与全球治理提供了制度化的保障。然而相比较政府来说非政府组织虽然也力图参与全球治理的制度建设,但明显力不从心。由于非政府组织参与政治活动仍受到很多限制,因此非政府组织在和平与安全问题上发挥作用的方式具有从属性。

结论:

NGO 作为政府有效的“减压阀”和“稳定器”,在当代社会中发挥着不可磨灭并且与日俱增的作用。它的目的是关心公共事务,是要干预公权力的执行,就是代表公民社会的力量。与一国之内唯一合法的暴力机构——国家的公权力相比,非政府组织作为民众力量的代表发挥着重要的作用。被称作国家机器,国家有军队、警察、法院,能够强制执行各种法令,还能够与国际上其它国家签署协议,而且要签定国遵守。国家机器,就是合法的暴力。这是由于这种暴力的巨大破坏性,如果不受其它因素制衡,将会对人类社会造成严重的伤害。最后,NGO 作为公民社会的力量,把社会上的公民组织起来,发挥对公共事务的影响力,要求国家去约束市场的力量。在这方面,非政府组织起到了无可替代的重要作用。但是,NGO 生长的民间土壤又使其具备了一些难以摆脱与生俱来的弊端,其广阔的民间土壤使其代表社会民众力量的同时有不可避免的在组织上缺乏严密的组织性、其丰富的活动内容与范围在使其功能广泛的同时又潜移默化的沾染上了功利的色彩。总之,作为一个重要的同时又是存在缺陷的组织,我们应当理性的看待,既要勇敢地承认并且坚定不移地拓展它的优点,又要毫不犹豫地指出缺陷所在,辩证地看待 NGO 对于我国建设的作用,既不盲目相信,又不保守拒绝。

参考文献:

- [1]何增科.《公民社会与第三部门》[M].社会科学文献出版社.2000年.第3页
- [2]王杰、张海滨、张志洲.《全球治理中的国际非政府组织》[M].北京大学出版社.2004年
- [3]阎学通.《和平的性质——和平≠安全》[J].世界经济与政治.2002年
- [4]陈璠蕴.《NGO在全球安全治理中为何受到阻碍》[D].外交学院.2006年